

Lo stato preoccupante degli enti locali nella "Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013" della Corte dei Conti

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: rendiconto, Regioni, Enti Locali, gestione finanziaria, attività di referto

Riferimenti normativi: d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012

Massima 1: L'intero settore delle Autonomie territoriali "ha sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, reagendo con una decisa, quanto prolungata, contrazione della spesa, soprattutto in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica. (...) Il protrarsi di tale preoccupante fenomeno (concentrato soprattutto nel Sud del Paese), oltre ad impedire il rilancio del settore e a ritardarne lo sviluppo, genera crescenti effetti distorsivi (come l'accentuarsi del divario infrastrutturale o l'aumento della crisi di liquidità), essenzialmente causati dalla rigidità della spesa corrente ed aggravati dalle evidenti lacune dei processi di programmazione economico-finanziaria e dei sistemi di controllo interno".

Massima 2: "Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale hanno consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche sui livelli previsti. Ciò è avvenuto, tuttavia, non senza pagare un prezzo in termini di dequalificazione della spesa e di aumento della pressione fiscale locale, nonché di diffusione di pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio in alcuni casi di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale".

La relazione svolta dal Presidente della Corte dei Conti il 5 febbraio 2013 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce uno strumento centrale per delineare le principali caratteristiche dell'attività di controllo svolta nell'anno finanziario appena chiuso e, attraverso di essa, lo "stato di salute" dei conti pubblici. Nella relazione si esprimono dati e valutazioni relativi alle principali attività di competenza della Corte dei conti e in questa sede interessa l'"attività della Corte dei conti e il sistema delle Autonomie locali", esaminata nel cap. VI, che conta 36 pagine sulle 236 in cui si articola l'intera relazione. Di questo capitolo, sarà ivi analizzata la parte che si occupa degli enti locali.

La relazione è stata redatta tenendo conto dei referti della Sezione delle Autonomie sullo stato della finanza regionale[1] e locale[2] per il 2012 e del referto approvato per far luce sui limiti strutturali e gestionali del sistema "Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari Comunali e provinciali – Scuola superiore dell'amministrazione pubblica locale" (già soppresso con l. n. 122/2010)[3]. Il quadro è stato completato da un quarto referto, approvato in data 22 febbraio 2013, con il quale la Sezione Autonomie ha riferito al Parlamento sull'andamento della gestione finanziaria di un congruo campione di comuni e province per l'esercizio 2011 (c.d. "minireferto")[4].

Da questi referti emerge come "l'intero settore delle Autonomie territoriali abbia sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, reagendo con una decisa, quanto prolungata, contrazione della spesa, soprattutto in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica. Al riguardo, la Sezione ha evidenziato come il protrarsi di tale preoccupante fenomeno (concentrato soprattutto nel Sud del Paese), oltre ad impedire il rilancio del settore e a ritardarne lo sviluppo, generi crescenti effetti distorsivi (come l'accentuarsi del divario infrastrutturale o l'aumento della crisi di liquidità), essenzialmente causati dalla rigidità

della spesa corrente ed aggravati dalle evidenti lacune dei processi di programmazione economico-finanziaria e dei sistemi di controllo interno”.

In particolare la Sezione evidenzia le seguenti tendenze:

- “un andamento delle entrate correnti in flessione nei comuni ed in crescita nelle province”; rispetto a questo trend generale, la Corte evidenzia che i trasferimenti sono in calo in entrambe le categorie di enti (elemento che emerge dai dati di cassa);
- una diminuzione della spesa corrente, in particolare per il personale, nei comuni e nelle province;
- un “preoccupante crollo” nella spesa e correlativa realizzazione degli investimenti; questo settore, a giudizio della Corte, “continua a mantenere un basso profilo sia nella programmazione che nella gestione”, elemento che nei comuni (e non è molto diversa la situazione delle province) si riflette nel macroscopico scostamento tra previsioni (53,9 miliardi di euro di impegni previsti) ed impegni effettivi (16,2 miliardi di euro pari al 30,13% delle previsioni) della spesa in conto capitale.
- una riduzione del livello di adeguamento agli obiettivi del Patto considerando sia “il numero degli enti adempienti, sia il risultato complessivo di saldo, anche se in maniera diversificata”: le maggiori difficoltà riguardano infatti la finanza comunale, nella quale si riscontrano criticità sia nel controllo dei saldi correnti di cassa sia nella tenuta degli obiettivi del Patto di stabilità interno; la finanza provinciale risulterebbe, invece, complessivamente più stabile.

Gli andamenti della gestione concorrono, a parere della Corte, a disegnare “una situazione di sostanziale stallo delle politiche di promozione dello sviluppo delle comunità locali”, con la conseguenza che l’azione amministrativa risulta circoscritta all’ordinario esercizio delle funzioni. Risulta coerente con questo trend il mantenimento, da parte del comparto enti locali, degli equilibri generali di bilancio.

Altri fattori considerati nella relazione sono:

- la gestione dei residui (al riguardo si osserva che solo 3 province e 97 comuni hanno chiuso l’esercizio in disavanzo di amministrazione);
- il fenomeno dei debiti fuori bilancio, che resta persistente e rilevante per gli importi riconosciuti, anche se nel 2011 si registra per le province un’inversione di tendenza rispetto all’incremento progressivo rilevato nel 2008, sia per la diminuzione del numero degli enti interessati (da 75 a 67) che per l’importo dei debiti riconosciuti; rispetto a questo tema è stato tuttavia evidenziato il fenomeno dei debiti già dichiarati ma non ancora riconosciuti, il quale può essere fonte di instabilità per gli equilibri finanziari;
- il piano degli assetti patrimoniali, rispetto al quale si registra un debito finanziario, sostanzialmente invariato rispetto al 2009, che vede i comuni con un debito complessivo stimato in 62,08 miliardi di euro (incluso anche il debito di Roma, passato a gestione straordinaria) e le province con un debito complessivo stimato in 11,8 miliardi di euro; a tal riguardo la relazione ammette che i dati mostrano l’insostenibilità del debito per circa 2/3 degli enti comunali e per numerose province. Tale insostenibilità, secondo la Relazione, sarebbe il frutto di un’“incongruenza” normativa, visto che il limite del costo del debito, che non può mai superare le

entrate correnti (ex art. 162, comma 6, TUEL), si stabilisce considerando solo il peso degli interessi e non anche della quota capitale;

- gli organismi partecipati degli enti locali (circa 5000), dislocati prevalentemente nel Nord, ove è concentrato, nel 2010, il 73,52% delle partecipazioni di cui il Nord Ovest rappresenta il 40,16% del totale con la migliore dinamica di crescita nel biennio (+ 4,57% nel 2009, + 6,17% nel 2010), mentre i comuni del Centro segnano dopo la crescita del 2009 (+ 4,06%) una sostanziale stasi del 2010 (+0,68%); quelli delle Isole mostrano una controtendenza negativa (-9,46% nel 2009), influenzata dall'andamento dei comuni siciliani (- 12,67%). Tali organismi sono costituiti quasi tutti in forma societaria e quasi la metà opera nel settore delle local utilities; alle "partecipate" è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi) con crescita dell'11% nell'ultimo triennio. Tale connotazione, secondo la Corte, non è necessariamente negativa, visto che "nei servizi capital intensive l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità. Il quadro normativo ha previsto un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale, dove maggiormente si concentrano performance negative. La necessità che la spesa pubblica si ripositioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica. Tale percorso si presenta impegnativo e ancora in gran parte da percorrere. Frequente è finora la mancata attivazione delle procedure per addivenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali, alla messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. La mancata previsione di vincoli al debito delle società partecipate può, inoltre, aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni".

Sul nodo "partecipate" elementi di ulteriore valutazione potranno scaturire dalle esperienze di dismissioni avviate negli ultimi mesi dagli enti locali, basti pensare al caso di Torino.

[1] Cfr. *Referto sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2010 e 2011*, delibera SEZAUT/14/2012/FRG del 25/07/2012.

[2] Cfr. *Referto sulla gestione finanziaria degli Enti Locali per gli esercizi finanziari 2010 e 2011* approvato con delibera SEZAUT/13/2012/FRG del 25/7/2012.

[3] Cfr. *Relazione di Controllo sul Rendiconto della Gestione finanziaria dell'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'albo dei Segretari Comunali e Provinciali. Esercizio finanziario 2011* approvata con delibera SEZAUT/11/2012/VSGF del 1266/2012.

[4] Cfr. Deliberazione 7/SEZAUT/2013/FRG del 22 febbraio 2013 - La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi in Opal 2/2013, *La finanza locale nei rendiconti 2011: il c.d. "minireferto"*.